



Construire et argumenter des enjeux de vulnérabilité en comité sécheresse

J. Riaux, R. Barbier, O. Barreteau

► To cite this version:

J. Riaux, R. Barbier, O. Barreteau. Construire et argumenter des enjeux de vulnérabilité en comité sécheresse. Risques et environnement : Recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés, L'Harmattan, p. 75 - p. 87, 2009, 978-2-296-08132-1. hal-00615480

HAL Id: hal-00615480

<https://hal.science/hal-00615480>

Submitted on 19 Aug 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

Jeanne RIAUX¹, Rémi BARBIER² et Olivier BARRETEAU³

Notre article porte sur la reconfiguration contemporaine des enjeux de gestion de l'eau, dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif sécheresse en France. L'analyse des procédés d'argumentation mobilisés par les acteurs des comités sécheresse révèle que, si la vulnérabilité peut être vue comme une donnée (fragilité relative d'un individu ou d'un groupe par rapport à un aléa), il faut aussi prendre en compte la manière dont elle est construite et mise en scène sous forme de différents enjeux au sein d'un collectif d'acteurs. Notre propos n'est donc pas de définir ou d'évaluer la vulnérabilité à la sécheresse des agriculteurs ou des milieux aquatiques mais bien de comprendre comment celle-ci est déployée et mobilisée par les acteurs dans les comités sécheresse.

Introduction

L'élaboration d'un dispositif public de gestion des sécheresses en France repose sur un constat d'inadéquation croissante de la ressource en eau avec les usages qui en sont faits, en particulier dans un contexte de forte amplitude des quantités d'eau mobilisables. Il s'agit d'anticiper, d'évaluer et de gérer la pénurie pour limiter les risques d'interruption de l'alimentation en eau potable, d'atteinte à l'intégrité des milieux et à la coexistence paisible des usages de l'eau. Ce dispositif repose donc sur deux objectifs : d'une part, réduire les potentialités d'occurrence d'une pénurie d'eau par anticipation et d'autre part, répartir les risques associés à cette pénurie entre les différents acteurs de l'eau par l'adoption de règles de gestion spécifiques. Dans cet objectif, chaque département est équipé d'un Plan d'action sécheresse qui associe une infrastructure sociotechnique permettant d'informer la situation hydrologique départementale et un corpus de règles à mettre en œuvre selon les valeurs observées. La déclinaison de ce dispositif au niveau départemental (gestion

¹ Cemagref, UMR G-eau, 361 rue Jean-François Breton, F-34196 Montpellier, France. Contact : jeanne.riaux@ird.fr

² ENGEEES, UMR Cemagref-ENGEEES Gestion des Services Publics, 1 quai Koch F-67070 Strasbourg, France. Contact : remi.barbier@cemagref.fr.

³ Cemagref, UMR G-eau, 361 rue Jean-François Breton, F-34196 Montpellier, France, contact : olivier.barreteau@cemagref.fr

2 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

par arrêtés) atteste de la reconnaissance du caractère contextuel de la gestion des pénuries, en laissant le choix d'une large variété de modalités de mise en œuvre du décret sécheresse de 1992⁴. Selon les contextes, la négociation des modalités d'évaluation de l'état des milieux et des règles à mettre en œuvre pour anticiper et gérer les situations de pénurie mobilise différents acteurs, eux-mêmes porteurs d'enjeux contradictoires. On observe notamment une perte de légitimité du monde agricole à organiser une gestion focalisée sur ses propres enjeux, parallèlement à la montée en légitimité et à la prise en compte de la vulnérabilité des milieux aquatiques.

A partir de ces premiers constats et au regard de nos observations sur le terrain⁵, notre objectif est d'identifier la manière dont se déroule ce processus de reconfiguration des enjeux de gestion de l'eau, dans le contexte particulier de la gestion publique de la pénurie en France. Nous axerons l'analyse sur les argumentations construites au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des « plans sécheresse ». Plus précisément, nous analyserons comment et avec quels effets les porte-parole argumentent le degré auquel les milieux aquatiques et l'activité agricole sont susceptibles d'être affectés négativement par les situations de pénurie. Nous montrerons en d'autres termes que si la vulnérabilité peut être vue comme une donnée : fragilité relative d'un individu ou d'un groupe par rapport à un aléa, il faut aussi prendre en compte la manière dont elle est déployée, mise en scène et mobilisée sous forme de différents enjeux au sein d'un collectif d'acteurs.

1. Dynamiques contemporaines de la gestion de l'eau et construction d'enjeux de vulnérabilités

1.1. Évolution des modalités de gestion de la pénurie et émergence de vulnérabilités

Depuis un demi-siècle, les dynamiques démographiques et urbaines ainsi que les changements techniques et économiques ont fait évoluer considérablement les modes d'appropriation et de valorisation de l'eau. Dans les sociétés paysannes en particulier, les modalités de gestion collective se perdent au profit de conduites plus individuelles, les choix cultureux sont davantage gouvernés par les politiques agricoles et l'insertion dans les filières agro-alimentaires ou agro-industrielles que par les contraintes des milieux. L'Etat est intervenu de multiples manières dans ces processus, notamment en augmentant l'offre d'eau agricole et en multipliant les droits d'eau sous forme d'autorisations individuelles de pompage. Cette politique de réduction des vulnérabilités des usagers a eu pour vecteur privilégié l'aménagement hydraulique et l'amélioration de l'efficacité des réseaux de distribution.

Cette sécurisation a entraîné, en retour, des choix cultureux plus sensibles à la non-satisfaction des besoins et des investissements pour l'irrigation générant des irréversibilités du fait de la nécessité de remboursement d'emprunts. Cela se traduit à la longue par une inadéquation de plus en plus importante entre les besoins et les capacités de la ressource, ainsi que par des réponses moins rapides des individus et

⁴ Décret n° 92-1041 relatif à la limitation et à la suspension provisoire des usages de l'eau.

⁵ Ces observations reposent sur un travail d'enquête approfondi et de retours d'expérience sur quelques cas de dispositifs départementaux de gestion mené depuis 2006.

des groupes aux fluctuations des quantités d'eau mobilisables. On constate ainsi une exposition croissante des agriculteurs aux aléas hydro-climatiques et économiques et, parallèlement, une moins grande capacité d'adaptation à ces changements, qu'ils interviennent à court ou à moyen terme. Les sociétés qui, dans le cadre du paradigme de l'exception humaine⁶, avaient cru pouvoir façonner à leur guise leurs relations à la nature se découvrent plus vulnérables qu'elles ne l'imaginaient.

Dans le même temps, les modalités de valorisation de la ressource en eau sont sorties du champ proprement économique de l'agriculture, de l'industrie et de la ville, pour entrer dans le domaine des valorisations touristique, paysagère et environnementale. Dans ce contexte, les organisations façonnées autour de la gestion agricole de l'eau et les pratiques individuelles des agriculteurs sont mises en cause tandis que des contraintes réglementaires nouvelles sont imposées pour intégrer des vulnérabilités autrefois ignorées – ou du moins non prises en compte –, en particulier celles des milieux aquatiques⁷. La gestion de la pénurie ne repose plus seulement sur les communautés d'irrigants, elle doit impliquer aussi des représentants des milieux aquatiques voire d'autres usages. Il s'agit en quelque sorte de mettre en cohérence des rapports à la nature diversifiés et d'institutionnaliser un renouvellement des rapports société/environnement. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les dispositifs contemporains de gestion préfectorale de la pénurie, dits « arrêtés sécheresse ».

1.2. D'une vulnérabilité constatée à une vulnérabilité argumentée

Le terme sécheresse mis en avant par la réglementation est relatif à des facteurs relevant de deux phénomènes différents, bien que complémentaires. Il s'applique d'une part à *l'état absolu de la ressource en eau*, lié à une baisse de la pluviométrie ou à une augmentation de la température. Il qualifie d'autre part un *état relatif d'inadéquation des quantités disponibles avec les besoins*. La notion de pénurie, définie comme manque de ce qui est nécessaire à une collectivité, permet de lier ces deux dimensions⁸. La gestion du risque de pénurie ne relève alors plus seulement d'une quantification des phénomènes hydrologiques, elle correspond aussi à leur mise en rapport avec une norme concernant les besoins et usages légitimes (Aguilera-Klink *et al.* 2000).

De ce point de vue, la question de la vulnérabilité respective des divers usages à un éventuel manque d'eau est amenée à jouer un rôle crucial dans l'élaboration des Plans d'action sécheresse. Dans les comités, on assiste à un processus de mise en avant et de mobilisation, par les acteurs, de la vulnérabilité des entités qu'ils représentent. L'enjeu consiste à convertir cette reconnaissance en droit légitime à la parole et à la protection : « je suis vulnérable, j'ai donc le droit à la parole et à une protection »⁹. Mais ce processus impose deux grandes catégories de contraintes à ses

⁶ Ce paradigme correspond au « *pervasive belief that human society was becoming almost totally independant of bio-environmental constraints* » (Dunlap et Catton, 1979).

⁷ Par exemple, la loi pêche de 1984 – relayée par les récentes lois sur l'eau – impose le respect d'un débit minimal à maintenir en permanence dans un cours d'eau pour sauvegarder les équilibres biologiques, ainsi que les usages de l'eau en aval.

⁸ C'est le point de vue proposé par Honegger & Bravard (2006) dans le numéro spécial « *La pénurie d'eau : donnée naturelle ou question sociale ?* » de la revue *Géocarrefour*.

⁹ Les paroles d'acteurs recueillies sur le terrain ou dans les textes qu'ils produisent sont retranscrites en italique, tandis que les citations en caractères normaux sont des discours illustratifs imaginés par

4 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

protagonistes. Il leur faut tout d'abord objectiver *a minima* cette vulnérabilité. Ceci n'est pas sans poser problème, en particulier pour les milieux naturels dont la résilience surprend parfois ses défenseurs eux-mêmes (*cf. infra*). Deuxièmement, il leur faut convaincre autrui. Or, face à une demande de reconnaissance de vulnérabilité, les autres acteurs peuvent toujours mettre en cause son ancrage objectif, opposer une certaine indifférence (« tu es vulnérable et alors ? »), ou enfin souligner la question de la responsabilité : que tel agriculteur sous contrat avec une filière agro-alimentaire soit effectivement très vulnérable à une interdiction d'irriguer prolongée, n'est-ce pas la « juste contrepartie » d'une prise de risque qui doit être assumée, ou le signe d'une inadaptation foncière d'un choix cultural qui doit être sanctionnée ?

Nous abordons la construction des vulnérabilités sous cet angle des logiques de construction/conversion de l'argumentation. L'analyse portera sur la manière dont ce processus se déroule dans le cadre des comités sécheresse départementaux, en mettant l'accent sur deux des principaux porteurs de vulnérabilité : les représentants du monde agricole et les représentants des milieux aquatiques. A travers des retours d'expérience sur trois départements et la description des acteurs impliqués dans ces comités, de leurs argumentations et de leurs concessions, nous définissons le caractère construit, dynamique et systémique du concept de vulnérabilité dans ces situations. A la suite de Chateauraynaud (2007), nous postulons de l'intérêt qu'il y a à considérer les jeux d'acteurs sous l'angle des arguments qu'ils mobilisent et de leur portée : qui porte quel argument, de quelle manière et quelles en sont les conséquences en termes de décision et d'action ?

2. Porter des enjeux de vulnérabilité en comité sécheresse

L'objectif affiché des dispositifs sécheresse est d'anticiper les pénuries d'eau de manière à éviter des périodes de crise, tout en prévoyant les modalités de réaction à l'occurrence éventuelle d'une crise. La crise apparaît associée en premier lieu à deux événements visibles et marquants : la rupture d'alimentation en eau potable et l'existence d'assecs sur les cours d'eau. Dans les Plans sécheresse, cela se traduit par la mise en avant de deux domaines prioritaires : l'eau potable (« *les besoins incompressibles notamment au regard de la santé ou de la sécurité* ») et, de manière plus fragile sur le plan de la légitimité sociale, les milieux aquatiques (« *le maintien d'un débit minimum dans les cours d'eau doit être mis en avant* »). Le devenir des autres usages, en cas de crise, dépend alors conjointement de leur propre vulnérabilité et des mesures prises pour protéger l'eau potable et éviter les assecs. Apparaît alors l'enjeu central de construire et de valoriser sa vulnérabilité, d'en faire reconnaître la légitimité et l'importance, de manière à être reconnu comme prioritaire après les deux enjeux de gestion prépondérants. Cette construction a lieu au sein des comités sécheresse qui sont réunis régulièrement en période de crise, mais aussi en période d'anticipation de la pénurie.

Ces comités rassemblent les acteurs associés à l'usage ou à la gestion de l'eau pour construire le dispositif d'évaluation de l'état des ressources et de gestion de la

les auteurs à partir des analyses menées sur les points de vue d'acteurs rencontrés au cours des enquêtes.

pénurie. Selon les départements et selon le contexte des usages et modalités de gestion de l'eau, la composition du comité sécheresse est variable (Barbier et al. 2007). On note néanmoins la place prépondérante occupée par les représentants du monde agricole et par l'administration : DDAF et DIREN en particulier, mais également l'Onema¹⁰ en tant que représentant des milieux aquatiques, parfois accompagné de représentants des pêcheurs.

2.1. Argumenter et légitimer les vulnérabilités du monde agricole

Dans les comités sécheresse, la position du monde agricole, même si elle est prépondérante, apparaît en premier lieu défensive. En effet, ces derniers sont généralement accusés, à travers leurs pratiques, de consommer beaucoup d'eau (« 80% des prélèvements d'eau sont destinés à l'agriculture ») et d'être à l'origine de leur propre vulnérabilité (« les cultures ne sont pas adaptées à la région, elles demandent trop d'eau »). Alors que ce mode de valorisation est de plus en plus pointé du doigt par l'opinion publique, les représentants du monde agricole sont mandatés pour légitimer ces activités et défendre les intérêts de la profession. Cela les engage dans des activités de production d'une solide argumentation sur eux-mêmes mais aussi sur le milieu, étayée notamment de « preuves » issues du « terrain ».

L'argumentation principale des acteurs du monde agricole s'origine dans la dépendance de leur activité vis-à-vis de la ressource en eau, source d'une vulnérabilité économique extrême : « si on arrête d'irriguer on peut mettre la clé sous la porte », « ça représente des enjeux de survie les questions de gestion de la pénurie ». Plus précisément, un manque d'eau peut remettre en cause l'accès à des contrats de culture à haute valeur ajoutée, voire entraîner un risque de faillite en raison de l'impossibilité de couvrir les investissements consentis (semences ou matériel d'irrigation par exemple). Si l'enjeu porté ici est d'abord celui de la survie économique des exploitations agricoles, il s'agit aussi de porter l'enjeu de gestion « globale » de la pénurie, donc de limitation des risques par une action collective intégrant d'autres acteurs que ceux du monde agricole.

Les dispositifs sécheresse invitent en effet les acteurs de l'eau à se projeter dans l'avenir pour trouver des solutions de long terme aux risques de pénurie, en favorisant une réflexion collective sur l'adéquation des besoins et des usages par rapport aux ressources. Ils ont pour objectif d'une part de limiter les conduites propices à l'aggravation des situations d'étiage et, d'autre part, de permettre aux irrigants d'anticiper les périodes de crise en réduisant leurs vulnérabilités. Dans un des départements étudiés, par exemple, les services de l'Etat font leur possible pour que le Plan sécheresse soit déclenché très tôt dans l'année, de manière à ce que les agriculteurs adaptent leurs pratiques à un risque évalué et rendu public. Le Plan sécheresse est alors un moyen de prévenir les risques, pour les agriculteurs mais aussi pour les usines et industries qui comptent sur l'eau pour leur fonctionnement. Quoi qu'il en soit du succès de ces actions de prévention, la restriction drastique des prélèvements agricoles éventuellement prévue dans les Plans peut conduire à mettre en péril les exploitations. Les irrigants ont donc intérêt à prendre position dans la construction du dispositif d'évaluation de l'état des milieux et dans l'élaboration des

¹⁰ DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt ; Diren : Direction Régionale de l'Environnement ; Onema : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

6 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

restrictions associées, de manière à éviter d'être trop sévèrement contraints lors de la mise en œuvre du dispositif.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre des agriculteurs-irrigants sont minces et les positions de leurs représentants parfois contradictoires ; il s'agit conjointement de réfléchir aux pratiques agricoles d'utilisation de l'eau sur le long terme dans un objectif de réduction de leurs vulnérabilités face à une ressource à l'accès incertain, mais aussi de sécuriser l'accès à l'eau sur le court terme. Ils doivent pour cela argumenter, faire reconnaître et éventuellement convertir cette reconnaissance de vulnérabilité en assouplissements des mesures de restriction ou en dérogations. Comment s'y prennent-ils ? Nous pouvons identifier trois logiques d'action complémentaires.

Il s'agit en premier lieu pour les représentants agricoles **d'être présents** en nombre lors des réunions du comité sécheresse ; syndicats, groupements d'irrigants, agents et élus de la chambre d'agriculture, assistent généralement à ces réunions. Cette présence des représentants vient souvent occulter le faible nombre des mandants, mais elle est justifiée par l'importance spatiale et organisationnelle que prend l'activité agricole au sein des départements. Au-delà de cette présence, le poids du monde agricole dans les comités sécheresse se mesure surtout à la manière dont ses représentants sont associés aux discussions, voire impliqués dans la construction du dispositif lui-même (Barbier *et al.* 2007) ; ils sont souvent présents en amont des réunions, parfois proches du préfet et dans certains cas les réunions sécheresse se font dans leurs locaux. Cette insertion dans les circuits de décision résulte de l'histoire de l'agriculture en France. Le poids économique et politique des agriculteurs a progressivement permis la consolidation de réseaux institutionnels associant les représentants du monde agricole aux administrations publiques.

Il s'agit ensuite, une fois cette place acquise au sein des comités sécheresse, **d'être associé** à l'évaluation de l'état des milieux et à la production de règles de gestion de la pénurie. Dans cet objectif, les représentants des irrigants mettent en avant leur connaissance des milieux hydrologiques (« quand il y a de l'eau dans mon puits c'est qu'il y en a aussi en bas ») et climatiques (« tant qu'il y a de la neige sur les sommets, on est à l'abri d'une crise estivale ») pour l'évaluation de l'état du milieu. Dans certains départements, les agents de la chambre d'agriculture sont mandatés pour produire des données hydrométriques leur permettant de discuter l'évaluation proposée par les services de l'Etat, voire la pertinence même de l'infrastructure d'évaluation de l'état du milieu (Riaux, 2008). Sans remettre en cause la vulnérabilité du milieu, il s'agit surtout de faire valoir qu'on est encore loin d'une situation où précisément cette vulnérabilité pourrait commencer à être mobilisée et à peser dans la décision.

Il s'agit enfin **d'argumenter** la légitimité du monde agricole à revendiquer une aide, une protection, au même titre que les usages préalablement définis comme prioritaires. Deux grandes lignes d'argumentation peuvent être repérées. D'une part, les porte-parole mettent en avant le devenir plus global d'une catégorie socioprofessionnelle dont l'existence repose sur un mode spécifique de valorisation de la nature. L'importance de ce mode de valorisation est portée par des arguments renouvelés faisant référence aux enjeux d'action positive sur les hydro-systèmes (entretien de zones humides, réalimentation des nappes pour les captages d'eau potable) et de développement territorial (« *Le paysage ici n'est pas du tout naturel, c'est l'irrigation qui l'a modelé... Pas grand monde s'en aperçoit, mais quand il n'y*

aura plus de bocages ça fera bizarre aux gens et en particulier aux touristes »). L'enjeu agricole se trouve alors associé à des dimensions relevant d'autres intérêts sectoriels, voire de l'intérêt général.

D'autre part, face aux accusations de gaspillage dont ils font l'objet, les irrigants souhaitent attester de leur bonne foi, de leur volonté d'aller dans le sens d'une baisse des consommations d'eau. Dans certains cas ils acceptent de ne pas arroser pendant la journée – alors que l'efficacité de telles mesures est mise en doute par les spécialistes (Ruelle et al. 2004). En parallèle, les représentants du monde agricole mettent en avant les efforts d'économie réalisés par les irrigants, tout en soulignant le manque de prise de conscience d'autres usagers de l'eau, en particulier les collectivités (« *ils arrosent les ronds points, on se croirait en Normandie* ») ou les usages ludiques (« *faut-il faire des économies ici pour envoyer l'eau dans les golfs en aval ?* »). Ces mises en accusation se soldent dans certains départements par la reconnaissance préfectorale des efforts accomplis par les irrigants et par une focalisation sur les mesures destinées aux autres acteurs, essentiellement les collectivités, peu présentes dans les comités sécheresse. Les interactions entre les activités des uns et la vulnérabilité des autres peuvent être mises en avant : « si les collectivités participaient à l'effort collectif, on serait moins vulnérables et on pourrait continuer de travailler avec l'eau qui sert à nourrir et pas à faire joli ou à arroser des golfs ! ». La vulnérabilité apparaît alors comme une construction relationnelle, fruit d'interactions et résultat de prises de risques et de pratiques impliquant des acteurs de différents secteurs d'activité.

L'observation des formes d'argumentation du monde agricole en comité sécheresse montre que, dans les cas étudiés, on s'oriente vers une position médiane : agir sur le contenu des Plans sécheresse jusqu'à une certaine limite au-delà de laquelle leur bonne foi, ainsi que la légitimité des représentants vis-à-vis de leur mandants, ne serait plus assurée. Il s'agit également de savoir maintenir une capacité de réflexion et d'argumentation autour d'un enjeu, tant au niveau départemental qu'au niveau des agences de bassin. Cela se traduit par une argumentation amenant progressivement d'une vulnérabilité sectorielle « pour soi », à une mise en avant de vulnérabilités plus globales ou systémiques, « pour autrui ». On retrouve ce procédé d'argumentation dans le positionnement des représentants des milieux aquatiques.

2.2. Porter les enjeux de vulnérabilité des milieux

La vulnérabilité des cours d'eau et des populations aquatiques a d'abord été portée par les pêcheurs et par le Conseil Supérieur de la Pêche devenu Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques en 2007. Ce passage d'un enjeu sectoriel (la pêche) à un enjeu environnemental (la protection du milieu aquatique) est illustré par la trajectoire des milieux aquatiques en termes de visibilité et de légitimité. Dans un premier temps, il s'agissait clairement de protéger les populations piscicoles dans un objectif de valorisation « ludique » de la nature. Par la suite, il s'est agi de protection des « milieux aquatiques » incluant autant les poissons que l'environnement au sens plus large et ne faisant plus référence à la pêche. Ce changement¹¹ est significatif : la protection de l'environnement devient un

¹¹ Gramaglia (2008) contribue à l'analyse de ces changements et du rôle qu'y jouent les porte-parole, en étudiant les processus à l'œuvre dans l'émergence de nouveaux acteurs de la gestion qualitative de la ressource en eau : « les masses d'eau ».

8 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

enjeu légitime ; la vulnérabilité des milieux est assumée et portée aux yeux du public et de l'action collective. Cette évolution se traduit dans l'intitulé des organismes chargés de représenter les milieux et de leurs missions, ainsi que dans leurs manières de porter les enjeux de vulnérabilité des milieux en comité sécheresse.

Contrairement aux représentants du monde agricole, les représentants des milieux aquatiques sont en position de faiblesse structurelle au sein des comités sécheresse. Les raisons de cette faiblesse sont déclinées par Barbier *et al.* (2008). D'une part, les représentants du milieu sont relativement peu nombreux. Dans la plupart des cas, seuls les agents de l'Onema sont présents, parfois accompagnés d'un représentant des associations de pêche. D'autre part, la vulnérabilité des milieux est difficile à argumenter. L'équipement de l'évaluation de l'état des milieux aquatiques présente bien des lacunes. Ainsi, alors qu'un représentant des irrigants lui demandait de chiffrer l'impact de la pénurie sur les poissons, un agent de l'Onema répond : *« c'est très difficile de faire ce genre de bilan, en plus on n'a pas que ça à faire, mais même si on n'avait que ça, c'est pas possible. Par exemple, un bras de rivière où il y a des poissons, lorsqu'il passe en assec : on ne retrouve pas les poissons morts, ils ont pu être mangés par un héron entre temps ! »*. Ensuite, la résilience des milieux face à des situations d'étiage sévère est peu connue et étonne parfois jusqu'aux agents de l'Onema : *« nous, des fois, on est surpris de trouver des espèces dans des endroits, on se dit : mais comment elles font ? ! »*. Enfin, alors que la vulnérabilité du monde agricole repose sur une histoire longue et que leurs arguments sont bien rôdés, celle des milieux apparaît encore bien souvent comme peu légitime. Ainsi, une pratique argumentative couramment mobilisée par le monde agricole consiste à relativiser l'importance de la vulnérabilité des milieux face à celle des agriculteurs : *« on ne peut tout de même pas favoriser la survie des poissons pendant que les agriculteurs sont en difficulté pour survivre »*. Cette relativisation masque de réels conflits d'intérêts et rapports de force derrière ce que Mermet (2002) appelle une « rhétorique pseudo-humaniste ». Cette rhétorique semble suffisamment puissante pour pousser les agents de l'Onema à endosser au moins partiellement le point de vue de leurs concurrents au sein des comités : *« Je suis là pour défendre le milieu, mais bon... j'ai aussi bien conscience que ça pose un problème pour les agriculteurs. Donc, faut essayer de trouver un bon compromis... »*. Tout se passe comme si l'accès des agents de l'Onema au statut de porteurs d'intérêts légitimes était subordonné à leur reconnaissance préalable des intérêts établis, elle-même lisible dans leur volonté de s'inscrire en adéquation avec la « réalité sociologique du terrain » mise en avant par la profession agricole.

Néanmoins, cette situation de faiblesse structurelle semble évoluer. Tout d'abord, la protection des milieux est l'un des objectifs prioritaires des Plans sécheresse et d'autre part la loi, les réglementations et les mandats de l'administration, par l'intermédiaire de la police de l'eau, constituent des moyens importants en faveur de la prise en compte et de la réduction de la vulnérabilité des milieux. Ces évolutions récentes et pas encore stabilisées, se traduisent par la construction d'une infrastructure d'évaluation scientifique de l'état des milieux, avec la production d'une somme importante de données – présentées et parfois considérées comme objectives – visant à caractériser l'état et le fonctionnement des milieux. Les services de l'Etat produisent des données hydrologiques sur l'état quantitatif des ressources et des analyses de la relation offre / prélèvements. Cela conduit à améliorer progressivement la connaissance des milieux et des dynamiques

CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ 9
SÉCHERESSE

hydrologiques, même si la part d'incertitude demeure importante. Cette objectivation scientifique de l'état des milieux constitue en soi un procédé d'argumentation en faveur de la prise en compte des milieux. Mais, comme nous l'avons vu, les représentants du monde agricole contestent parfois cette évaluation, argumentant de leur capacité à documenter l'état du milieu avec leurs propres régimes de preuve.

On assiste en parallèle à une évolution de la perception de l'importance de la protection des milieux aquatiques. Ainsi, alors qu'il était devenu courant d'assécher les cours d'eau (qu'il s'agisse de prélèvements agricoles ou de transferts d'eau à des fins de production énergétique), les agents de la police de l'eau ont désormais légitimité à faire respecter un débit minimum dans les cours d'eau. Même si les procès verbaux ont mauvaise presse auprès des irrigants, ces derniers s'accordent sur la nécessité de trouver des solutions au manque d'eau. En retour, les agents de la police de l'eau semblent adopter une certaine souplesse dans l'application de sanctions (*« on ne sanctionne pas au premier constat d'infraction, on prévient d'abord »*), souplesse qui correspond aussi à une difficulté de mise en application stricte des réglementations (*« si je sanctionnais à chaque constat d'infraction, je mettrais des PV toutes les deux heures »*).

Enfin, il apparaît de plus en plus illégitime de rester sur un rapport de force inégal entre représentants des irrigants et représentants des milieux : *« on ne peut plus se permettre de dire qu'on se fout des rivières et des poissons »*, explique un représentant du monde agricole. De fait, les représentants du monde agricole ne restent plus campés sur leurs positions comme ils pouvaient le faire jusque récemment. Aujourd'hui leur légitimité vis-à-vis du reste de la société réside dans leur capacité à faire preuve de bonne foi, comme nous l'avons vu précédemment. En retour, les agents de l'Onema prennent en compte les difficultés du monde agricole et la complexité des fonctionnements hydrologiques (*« certains cours d'eau n'ont pas le 10^e du module à l'étiage¹², ça on le prend en compte »*) et sociohydrauliques (*« si toute l'eau est prélevée en amont, on ne peut pas pénaliser ceux de l'aval qui ont déjà des problèmes d'accès à l'eau »*).

Ces concessions mises en avant par les représentants des milieux amorcent l'émergence d'un autre niveau d'argumentation : dans certains cas, les agents de l'Onema font état de leur position d'interface entre différents usages et placent la vulnérabilité du milieu à l'intersection d'autres vulnérabilités. Face au faible poids du milieu dans la discussion, ils arguent du caractère « systémique » de leur démarche : préserver les milieux revient à préserver la « ressource », donc tous les usages qui en sont faits. Ainsi s'énerve un agent de l'Onema lors d'un comité sécheresse : *« l'objectif n'est pas la survie des poissons ! Un assèchement a des conséquences pour les prises d'eau de l'aval, pour le milieu aquatique mais aussi pour la qualité de l'eau ! On n'en est plus à défendre trois poissons : on n'est pas là que pour ça ! »*. Ce glissement de l'argumentation d'une vulnérabilité des milieux aquatiques à une vulnérabilité plus globale, que l'on peut qualifier de systémique est le parfait symétrique de ce que pratiquent les représentants du monde agricole en matière d'argumentation des vulnérabilités de leurs mandants.

¹² Dans le cadre de la mise en application de la loi pêche de 1984, le 10^e du module annuel d'un cours d'eau est la valeur retenue dans la plupart des départements comme débit minimum biologique.

10 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

Il semble ainsi que la mise en avant de vulnérabilités sectorielles « pour soi » ne soit jamais suffisante et que pour être portée, la vulnérabilité de chacun doit être associée à celle d'autrui. Ce qui se joue dans le passage d'une vulnérabilité pour soi à une vulnérabilité pour autrui, c'est aussi l'activation d'un autre registre de réaction. Il ne s'agit plus de fonder l'interaction sur le registre de l'empathie (« effectivement, les agriculteurs ont la vie dure » / « ha, oui, les pauvres poissons ») mais de l'orienter sur celui des intérêts (« vous avez tout intérêt à préserver la rivière si vous voulez préserver vos capacités de prélèvement » / « vous avez tout intérêt à préserver notre activité, puisqu'on participe de la production des milieux naturels »).

3. Jeux et enjeux d'une mise en scène de la vulnérabilité

La notion de vulnérabilité apparaît au centre des processus argumentatifs engagés par les acteurs des comités sécheresse, ce qui confirme l'intérêt de cet angle d'analyse – bien que la notion en elle-même ne soit jamais utilisée dans ces comités. L'analyse de ces processus contribue à éclairer le sens de cette notion. En focalisant l'analyse sur les compétences des acteurs à porter leurs vulnérabilités, l'analyse proposée complète les approches du risque classiquement centrées sur l'aléa (cf. Gilbert, 2002). Toutefois, être vulnérable ne suffit pas à être pris en compte, à orienter la gestion pour réduire sa propre vulnérabilité. De fait, la **capacité à peser dans la décision** est un élément central de la gestion du risque. La vulnérabilité doit alors – aussi – être considérée du point de vue de la compétence des acteurs à rendre visible leurs vulnérabilités là où les décisions sont prises, autrement dit à les **mettre en scène**. Le suivi des comités sécheresse et l'analyse des modalités d'argumentation des représentants du monde agricole et du milieu aquatique nous permettent d'esquisser une qualification des processus et procédés à l'œuvre dans la mise en scène des vulnérabilités.

3.1. Mise en scène des enjeux de vulnérabilité : représentants, arguments, preuves

L'analyse des comités sécheresse et des discussions qui s'y déroulent montre que la mise en scène des enjeux de vulnérabilité par les acteurs des comités sécheresse repose sur le déploiement d'un dispositif composé de trois principaux éléments : les représentants, les argumentations et la production de preuves. La manière dont ces « outils » sont mobilisés, donc la compétence des acteurs à porter leurs vulnérabilités, infléchit les discussions et à terme, les décisions prises collectivement.

Les usagers de l'eau disposent de porte-parole chargés de porter leurs intérêts en comité sécheresse, d'exposer et d'argumenter leurs difficultés, donc de porter leurs vulnérabilités vis-à-vis de la pénurie. Le monde agricole apparaît mieux représenté que le monde aquatique, tant du point de vue du nombre des représentants que du poids et de la visibilité, historiquement construite, des mandants. Cette asymétrie se répercute sur l'épaisseur de l'argumentation développée par chacun de ces porte-parole. Le monde agricole dispose d'arguments bien rôdés et d'un nombre important de personnes chargées de produire et de porter cette argumentation. A l'inverse, la représentation du monde aquatique se construit progressivement. Sa légitimité à être protégé est desservie par les incertitudes qui caractérisent l'évaluation des situations

hydrologiques et hydrobiologiques. Cela renvoie à la question de la visibilité des mandants et, en conséquence, au coût de la production de preuves. En effet, l'argumentation ne relève pas seulement d'un processus discursif. Pour être opérante, elle doit être ancrée dans la matérialité du terrain, par des preuves qui viennent étayer, justifier les arguments mis en avant.

Malgré cette asymétrie de la représentation, on observe entre le monde agricole et le monde aquatique, une structure commune des processus d'argumentation qui se reflète dans les jeux de production de preuves et de contre-preuves. Dans un premier temps les acteurs du comité sécheresse ont une position affirmative, voire défensive. Il s'agit de porter la vulnérabilité des mandants, d'affirmer leur fragilité par rapport à une éventuelle pénurie d'eau. Dans un second temps, la réception des argumentations se traduit par une volonté de prioriser les vulnérabilités des uns et des autres. L'affirmation de vulnérabilité doit alors être étayée de preuves. Il s'agit à la fois de prouver que l'on est vulnérable, mais aussi de démontrer sa légitimité à être protégé par le dispositif de gestion des pénuries. S'en suit le déploiement de preuves et de contre-preuves qui enrichissent les discussions du comité sécheresse d'une multitude de chiffres, de tableaux et de graphiques. On observe néanmoins à l'issue de cette étape de l'argumentation que prouver la vulnérabilité de ses mandants ne suffit pas à orienter les décisions. Si bien que les représentants des mondes agricoles et aquatiques élargissent leurs procédés d'argumentation en associant la vulnérabilité de leurs mandants aux vulnérabilités d'autres acteurs.

A travers ces jeux d'argumentation et d'apport de preuves, le comité sécheresse apparaît à la fois comme le lieu d'une « mise en public » et d'une quête de reconnaissance des vulnérabilités sectorielles, mais aussi d'un processus de requalification de ces vulnérabilités en fonction de celles d'autrui. Il s'agit ici d'inscrire sa propre vulnérabilité à l'articulation des multiples enjeux de la gestion de l'eau de manière à en légitimer la prise en compte. Ce mouvement de requalification des vulnérabilités des uns en fonction de celles des autres démontre le **caractère relationnel et dynamique des vulnérabilités**.

3.2. Un processus de requalification des vulnérabilités

L'exposé des modes d'argumentation n'illustre toutefois pas un processus généralisé et stabilisé. Il est un fait qu'en France la légitimité et la capacité du monde agricole à organiser la gestion de l'eau est remise en question par les dynamiques contemporaines des rapports que la société entretient avec son environnement. Ce processus se traduit par un accroissement de la vulnérabilité du monde agricole, du fait d'une diminution de son contrôle sur la gestion des ressources et sur l'orientation des dynamiques territoriales, dans un contexte d'exposition accrue au risque de pénurie d'eau. Cela se traduit également par la progressive montée en légitimité de modalités de gestion prenant en compte la vulnérabilité des milieux. Mais, ce processus commence seulement à s'inscrire concrètement dans les faits. Aujourd'hui le poids du monde agricole demeure prépondérant dans la définition des modalités de gestion de la pénurie et les compromis sur lesquels reposent l'existence et la pérennité des Plans sécheresse sont souvent élaborés au détriment des milieux. De fait, si la vulnérabilité des cours d'eau est mise au centre des discussions, elle n'est pas au centre des décisions. L'analyse des étapes de construction des Plans sécheresse et de leur mise en œuvre en témoigne, bien que l'on observe dans certains cas une reconfiguration progressive

12 CONSTRUIRE ET ARGUMENTER DES ENJEUX DE VULNÉRABILITÉ EN COMITÉ SÉCHERESSE

des rapports de force. En fonction des phases d'avancement des Plans sécheresse, les réactions des acteurs évoluent, illustrées par leurs façons d'argumenter.

Dans les départements où le Plan d'action sécheresse est très récent, on assiste à une exacerbation des rapports de force entre représentants du monde agricole et représentants des milieux. Il semble que dans ces cas, chacun des acteurs campe sur des positions antagonistes : les représentants de la chambre d'agriculture arguent de l'importance historique des pratiques locales en matière de gestion de l'eau, tandis que les agents de l'Onema sont accusés de mettre en application une loi peu adaptée et peu adaptable aux situations spécifiques. Mais, dans un autre cas, on voit au fil des années de construction du Plan sécheresse, s'affiner les arguments et les preuves qui les étayent. Il en résulte une interprétation plus nuancée des textes réglementaires, mais aussi une montée en généralité et en légitimité des vulnérabilités environnementales. Il semble enfin que les réunions répétées des comités sécheresse soient le lieu d'une prise de conscience de la nécessité d'intégrer différentes formes de vulnérabilité pour une gestion des risques adaptée aux enjeux locaux et départementaux, voire régionaux de la gestion de l'eau.

Si les logiques sectorielles demeurent prégnantes dans la définition des enjeux de gestion et globalement dans les modalités d'action, on voit progressivement émerger dans les discours une articulation de vulnérabilités agricoles et environnementales. En ce sens, la notion de vulnérabilité proposée par Pinsonnault (2007)¹³ intégrant les dimensions environnementales et sociales des rapports homme / nature s'applique bien aux processus en cours. Il ne s'agit pas tant, au final, de transformer les modes de valorisation de la ressource, que de construire une continuité entre des formes de valorisation et de vulnérabilité différentes et potentiellement complémentaires.

Conclusion

La mise en œuvre d'un dispositif sécheresse depuis les années 2000 traduit une transformation du rapport que notre société entretient avec l'eau. Elle atteste en particulier d'une évolution vers une façon de plus en plus systémique de percevoir et de gérer les vulnérabilités aux pénuries.

L'analyse montre par ailleurs que la vulnérabilité est à envisager sur un mode constructiviste et stratégique plutôt que strictement descriptif. Ainsi, loin de l'hypothèse fréquente d'une vulnérabilité qui pourrait être qualifiée de manière objective et absolue, les acteurs impliqués dans les comités sécheresse mettent en avant certains aspects de leur vulnérabilité, en gardant toujours en tête leur objectif d'accroître la priorité de leurs enjeux. Le passage d'une vulnérabilité pour soi à une vulnérabilité pour autrui, autrement dit la mise en évidence de la pertinence des vulnérabilités d'un acteur donné pour le destin d'autres acteurs, correspond bien à la dynamique systémique à l'œuvre dans les comités sécheresse.

¹³ Définissant la notion de vulnérabilité, Pinsonnault (2007, p. 300) souligne : « *notre démarche de compréhension de la vulnérabilité privilégie l'étude des modes d'engagement (ou d'affiliation) des collectivités en regard de leur environnement [...] Nous voulons ainsi mettre en évidence la conjonction des facteurs sociaux et environnementaux pour rendre compte des enjeux auxquels participent activement les collectivités pour briser ou atténuer leur situation de vulnérabilité* ».

Construite, la vulnérabilité doit pouvoir être observée de manière adéquate. Une telle mobilisation et construction de la vulnérabilité au sein des comités demande à être étayée par des informations qui la fondent à partir de l'observation et la rendent ainsi non contestable. C'est là tout l'enjeu de l'analyse complémentaire sur les dispositifs socio-techniques mise en place sur ces mêmes études de cas (Riaux *et al*, 2008). On y voit notamment que la relative faiblesse des controverses sur les questions de vulnérabilité est susceptible de se déplacer sur les questions d'appareillage et de qualification de l'état de la ressource.

Bibliographie

- Aguilera-Kink F., Perez-Moriana E., Sanchez-Garcia J., 2000, « The social construction of scarcity. The case of water in Tenerife (Canary Islands) », *Ecological Economics*, t.34, 233-245pp.
- Barbier R., Barreteau O., Breton C., 2007, « Gestion de la rareté : entre application négociée du "décret sécheresse" et émergence d'arrangements locaux », *Ingénieries*, t. 50, 3-19pp.
- Barbier R., Barreteau O., Riaux J., 2008, « Trouver sa place dans les comités de gestion. La position de l'Onema dans les comités sécheresse », *Espaces Naturels*, t. 27, 1p.
- Chateauraynaud F., 2007, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, t. 136, 129-148pp.
- Dunlap R.E., Caton W.R., 1979, « Environmental sociology" », *Annual Review of Sociology*, t. 5, 243-273pp.
- Gilbert C., 2002, « Introduction. Un tournant dans l'analyse des risques et des crises ? », in Gilbert C., (ed), *Risques collectifs et situation de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, 7-38pp.
- Gramaglia C., 2008, « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas, *Politix* t. 83/3, 133-153pp.
- Honegger A., Bravard D., (eds), 2006, « La pénurie d'eau : donnée naturelle ou question sociale ? », *Géocarrefour*, t. 81, 1-2pp.
- Mermet L., 2002. « Homme ou vie sauvage? Société locale ou bureaucratie centrale? Faux dilemmes et vrais rapports de force », *Responsabilité & Environnement—Annales des Mines*, 13-20pp.
- Pinsonnault N., 2007, « La vulnérabilité : un concept clé pour aborder les problèmes environnementaux » in Gendron C., Vaillancourt J-G., (eds), *Environnement et sciences sociales. Les défis de l'interdisciplinarité*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 297-309pp.
- Riaux J., 2008, « Expertise partagée et concertation imprévue pour la gestion des sécheresses », *Cosmopolitiques*, t. 17, 107-120pp.
- Riaux J., Barbier R., Barreteau O., 2008, « Gestion de l'eau et démocratie technique ». *Communication au congrès de l'AISLF*, Istanbul, juillet 2008.
- Ruelle P., Mailhol J-C., Itier B., 2004, « Evaluation des pertes par évaporation lors des irrigations par aspersion en condition de fort déficit hydrique », *Ingénieries* t. 38, 13-20pp.

